Deutscher Bundestag **Drucksache 19/1036**

19. Wahlperiode 01:03:2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Amira Mohamed Ali, Dr. Gesine Lötzsch, Lorenz Gösta Beutin, Heidrun Bluhm, Jörg Cézanne, Kerstin Kassner, Caren Lay, Jan Korte, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Victor Perli, Ingrid Remmers, Dr. Kirsten Tackmann, Andreas Wagner, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Fluggäste bei Insolvenz der Fluggesellschaft besser schützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Bundestag stellt fest:

Am 15. August 2017 hat die zweitgrößte deutsche Fluggesellschaft, Air Berlin, einen Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens gestellt und zum 28. Oktober 2017 den Flugverkehr eingestellt. Dadurch sind die Arbeitsplätze von rund 8.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bedroht. Darüber hinaus haben ab diesem Tag sämtliche Tickets für Flüge ihre Gültigkeit verloren. Nach ersten Schätzungen des Insolvenzverwalters sind voraussichtlich eine Million Air-Berlin-Kundinnen und Kunden von der Insolvenz betroffen. Nur diejenigen Fluggäste, die ihre Tickets am oder nach dem Tag der Insolvenzanmeldung erworben haben, verfügen über einen unmittelbaren Anspruch auf Erstattung bei stornierten Flügen. Kundinnen und Kunden, die Tickets vor dem 15. August 2017 erworben haben, können ihren Anspruch nur beim Insolvenzverwalter anmelden und drohen komplett leer auszugehen. Darüber hinaus können Gutscheine nicht mehr eingelöst und Ansprüche auf Entschädigung für gestrichene oder verspätete Flüge nicht mehr ausgezahlt werden.

Pauschalreisende sind gesetzlich gegen die Insolvenz des Reiseveranstalters abgesichert. Sie bekommen bei Flugausfall einen Ersatzflug oder den Reisepreis und die notwendigen Aufwendungen für die Rückreise ersetzt. Individualreisende hingegen, die einen Einzelflug über ein Reiseportal im Internet oder direkt bei der Fluggesellschaft gebucht haben, verfügen über keinen Insolvenzschutz. Sie bleiben bei Insolvenz der Fluggesellschaft fast immer auf den Kosten des erworbenen und im Voraus gezahlten Flugtickets sitzen. Auf viele Fluggäste kommen weitere Kosten und Probleme hinzu. Sie müssen neue, teils viel teurere Flugtickets bei anderen Fluglinien kaufen oder bekommen keinen Ersatzflug. Sie können unter Umständen ihren Urlaub nicht antreten und bleiben auf den Kosten bereits gebuchter Unterkünfte oder Mietwagen sitzen. Im Fall einer bereits stattgefundenen Hinreise stehen sie ohne Rückflug da. Sie müssen dann ihre Heimreise selbst organisieren und die Zusatzkosten für Flüge oder zusätzliche Hotelaufenthalte aus der eigenen Tasche bezahlen.

Der derzeitige Verbraucherschutz für Fluggäste, die nicht über die Insolvenzabsicherung für Pauschalreisen geschützt sind, ist in Europa und Deutschland völlig

unzureichend. Der Bundesregierung und der EU-Kommission sind diese Defizite seit vielen Jahren bekannt. Dennoch wurde die notwendige Abhilfe nicht geschaffen. Die Folgen der gesetzlichen Lücken zeigen sich aktuell bei der Insolvenz von Air Berlin. Weder das Luftfahrt-Bundesamt noch die Bundesregierung haben die Passagiere vor dem Ausfall ihrer Fluggastrechte geschützt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen staatlichen Entschädigungsfonds für die Fluggäste einzurichten, die von der Insolvenz von Air Berlin betroffen sind und keine Entschädigung in dem Umfang der Insolvenzabsicherung für Pauschalreisende aus der Insolvenzmasse erhalten;
2. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Insolvenzabsicherungspflicht für Reiseveranstalter im Sinne von § 651 k Bürgerliches Gesetzbuch (BGB; ab 1. Juli 2018 neu in § 651 r BGB geregelt) auf Luftfahrtunternehmen erweitert, die in Deutschland einen Flug antreten oder beenden. Die Insolvenzabsicherung ist dem Luftfahrt-Bundesamt vorzulegen und wird in einem Register öffentlich zugänglich gemacht;
3. umgehend einen von den Fluggesellschaften finanzierten Fonds zur Rückabsicherung bei Insolvenz einzurichten, aus dem gegebenenfalls nicht gedeckte Ansprüche bedient werden;
4. sich gegenüber der Europäischen Kommission und im Rat der Europäischen Union dafür einzusetzen,
   - die gesetzliche Insolvenzabsicherung europaweit aus dem Pauschalreiserecht auf das Fluggastrecht auszudehnen und hierzu eine Versicherungspflicht für Fluggesellschaften gegen Insolvenz einzuführen,
   - Ansprüche, die im Vorfeld einer Insolvenz auftreten, versicherungstechnisch verpflichtend abzudecken und
   - die Luftverkehrsunternehmen zu verpflichten, bei der Beantragung der Betriebsgenehmigung eine Insolvenzabsicherung nachzuweisen und eine Überprüfung durch die zuständige Behörde in einem feststehenden Turnus vorzusehen.

Berlin, den 1. März 2018

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Individualreisende, die Flugtickets direkt bei einer Fluggesellschaft oder über das Internet bei einem Reiseportal gebucht haben, drohen bei Insolvenz der Fluggesellschaft erhebliche finanzielle Einbußen, gegen die sie bei den derzeitigen europäischen und nationalen Regelungen nicht abgesichert sind. Betroffene können ihre Ansprüche nicht mehr gegenüber der Fluggesellschaft geltend machen, da diese zahlungsunfähig ist. Sie müssen ihre Entschädigungsforderungen beim Insolvenzverwalter anmelden, was nur im Ausnahmefall zu einer vollständigen Entschädigung führt. In der Regel erhalten die Betroffenen keine oder nur einen kleinen Anteil ihrer Forderungen erstattet. Sie bleiben also auf den Kosten sitzen. Nach ersten Einschätzungen der Finanzlage von Air Berlin ist es sehr unwahrscheinlich, dass Entschädigungszahlungen an die Kundinnen und Kunden von Air Berlin geleistet werden (vgl. https://www.test.de/Air-Berlin-insolvent-Das-muessen-Kunden-jetzt-wissen-5218659-0/,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

https://www.stern.de/reise/deutschland/air-berlin-geschaedigte-muessen-noch-laenger-auf-ihr-geld-warten-7697592.html). Am 1. November 2017 erklärte der Insolvenzverwalter, dass die noch vorhandenen Gelder wahrscheinlich noch nicht einmal ausreichen, um die so genannten Masseverbindlichkeiten zu decken. Denn die Kundinnen und Kunden einer Fluggesellschaft rangieren in der Regel weit hinten in der Kette der Gläubiger wie Banken oder dem Überbrückungskredit der Bundesregierung, deren Forderungen aus der Insolvenzmasse vorrangig bedingt werden. Im Gegensatz zu anderen Beförderungsleistungen werden Flugtickets aufgrund von Frühbucherrabatten oft bereits Monate vor Abflug gekauft. Daher ist das Risiko dieser Fluggäste erheblich höher, von einer Insolvenz betroffen zu sein, wie die Europäische Kommission 2013 feststellte (vgl. Mitteilung vom 18. März 2013 „Schutz der Fluggäste bei Insolvenz des Luftfahrtunternehmens“, KOM(2013)129endg.). Air Berlin hatte darüber hinaus auf vielen Flugstrecken eine Monopolstellung inne. Seit seiner Insolvenz werden diese Strecken nicht mehr bedient und einige Städte nicht mehr angeflogen. Die Preise für Flugtickets haben sich vor allem für Inlandsflüge drastisch erhöht. Das Bundeskartellamt prüft die in Folge der Insolvenz stark gestiegenen Flugpreise bei Lufthansa, da Lufthansa seine nunmehr marktbeherrschende Stellung missbräuchlich einsetzen könnte.

Seit vielen Jahren weisen Verbraucherschützerinnen und -schützer, Rechtsexpertinnen und -experten sowie die Fraktion DIE LINKE. im Bundestag auf die Defizite bei der Insolvenzabsicherung bei Einzelflugreisen hin (siehe Antrag „Fluggastrechte stärken“, Bundestagsdrucksache 17/2021). Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung von 2013 darauf hingewiesen, dass die Fluggäste mit reinen Flugtickets nur sehr unzureichend bei Insolvenz der Fluggesellschaft geschützt sind. Sie vertritt jedoch die Auffassung, dass die derzeitigen Regelungen nach der Fluggastrechte-Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 über die Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten die Reisenden mit direkten Flugbuchungen ausreichend schützt. Es wäre Aufgabe des Luftfahrtunternehmens und der nationalen Genehmigungsbehörden dafür zu sorgen, dass die Rechte aus der Fluggastrechte-Verordnung auch bei Insolvenz geschützt sind.

Die Insolvenzabsicherung für Pauschalreisende ist in Kapitel V (Artikel 17 und 18) der Europäischen Pauschalreiserichtlinie 2015/2302 umfassend geregelt. Diese Regelungen wurden mit § 651 k BGB (neu ab 1. Juli 2018 in § 651 r BGB) in deutsches Recht umgesetzt. Eine entsprechende Regelung für Flugeinzelleistungen, also Direktbuchungen, gibt es auf EU-Ebene nicht. Unter Erwägungsgrund 38 der Richtlinie (EU) 2015/2302 wird lediglich darauf hingewiesen, dass eine gesetzgeberische Maßnahme für den Schutz der Fluggäste bei Insolvenz des Luftfahrunternehmens erwogen wird, wenn die bisherigen freiwilligen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und Luftfahrtbranche sich als erfolglos erweisen. Einige Mitgliedstaaten der EU haben nationale Gesetze erlassen und den Insolvenzschutz aus der Pauschalreiserichtlinie auf Fluggäste mit reinen Flugtickets ausgedehnt (siehe Mitteilung der EU Kommission vom 18. März 2013 „Schutz der Fluggäste bei Insolvenz des Luftfahrtunternehmens“, KOM(2013)129endg., Seite 6, Ziffer 14).

Die Bundesregierung ist ihrer Verpflichtung zur Wahrung der Fluggastrechte bei Insolvenz von Luftfahrtunternehmen, die nach Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 bestehen, nicht nachgekommen. Aus (gemeinschaftsrechtlichem) Staatshaftungsanspruch hat sie daher einen staatlichen Entschädigungsfonds als Schadensausgleich für die von der Insolvenz von Air Berlin betroffene Kundinnen und Kunden einzurichten. Die Bundesregierung ist verpflichtet gewesen, Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte der Fluggäste aus der Flugastrechte-Verordnung Nr. 261/2004 bei Insolvenz der Fluggesellschaft abzusichern. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat 1991 im Rahmen der Francovich-Entscheidung (EuGH, C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, 5357ff.) erstmals einen Individualanspruch für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger gegenüber dem Mitgliedstaat anerkannt, wenn ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus EU-Recht nicht nachgekommen ist, der Staat zum Beispiel eine EU-Richtlinie nicht, zu spät oder fehlerhaft umgesetzt hat. So hat der EuGH 1996 im Rahmen der Dillenkofer-Entscheidung (EuGH, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 und C-190/94, Slg. 1996, 4867 ff.) den Kunden eines insolventen Pauschalreiseveranstalters einen Schadensersatzanspruch gegen die Bundesrepublik Deutschland zugesprochen. Im Rahmen der Insolvenzabsicherung bei einfachen Fluggästen besteht zwar keine EU-rechtlich normierte Pflicht zu Insolvenzabsicherung der Fluggesellschaften. Dennoch haben die Fluggäste einen Individualanspruch gegen die Fluggesellschaften auf die Einhaltung der Fluggastrechte aus Verordnung (EG) Nr. 261/2004. Diese Rechte gelten unabhängig von der Finanzlage des Luftfahrtunternehmens. Die EU-Kommission verweist in ihrer Mitteilung vom 18. März 2013 darauf, dass die Mitgliedstaaten bzw. deren zuständige Behörden gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG) 1008/2008 verpflichtet sind, ein Luftfahrtunternehmen ständig hinsichtlich seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu überprüfen und die Betriebsgenehmigung zu widerrufen oder auszusetzen, wenn sie nicht mehr davon überzeugt ist, dass dieses Luftfahrtunternehmen während eines Zeitraums von 12 Monaten seinen tatsächlichen und möglichen Verpflichtungen nachkommen kann. Gemäß Artikel 9 Absatz 2 hat sie die Überprüfung vorzunehmen, wenn eindeutige Hinweise auf

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

finanzielle Schwierigkeiten vorliegen. Auch der Bundesgerichtshof weist in seiner Entscheidung vom 16. Februar 2016 (BGH X ZR 98/14, Rn. 30) darauf hin, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Luftfahrtunternehmens der ständigen staatlichen Aufsicht unterliegt und die Vorleistungen von Fluggästen dadurch vor Insolvenz geschützt sind. Zu den Verpflichtungen der Fluggesellschaften gehört auch die Bedienung der Ansprüche aus der Fluggastrechte-Verordnung (Erwägungsgrund 6 der VO (EG) Nr. 1008/2008). Ein Entschädigungsfonds soll eingerichtet werden, da es den vielen betroffenen Kundinnen und Kunden nicht zugemutet werden kann, individuelle Klagen gegen die Bundesrepublik Deutschland zu erheben.

Doch auch die bislang auf Pauschalreisen beschränkte europäische Insolvenzabsicherung lässt Lücken offen (vgl. Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. anlässlich der Überarbeitung der Europäischen Pauschalreiserichtlinie (90/314/EWG), 9.3.2010). So greift die Regelung erst, wenn bereits Zahlungsunfähigkeit und Insolvenz eingetreten sind. Für das deutsche Insolvenzsicherungssystem ist längst nachgewiesen, dass dies im Ernstfall zur vollständigen Entschädigung der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht reicht (vgl. Tonner, Klaus (2002): Die Insolvenzabsicherung im Pauschalreiserecht, S. 31 ff). Erfahrungsgemäß werden bereits im Vorfeld einer Zahlungsunfähigkeit die Reiseleistungen nicht mehr ordnungsgemäß erbracht. Fluggesellschaften zahlen keine Entschädigungen mehr und Reiseveranstalter bieten Minderleistungen an, zum Beispiel billigere Unterkünfte. Gewährleistungsansprüche wegen Reisemängel und Entschädigungen aus der Fluggastrechte-Verordnung sind derzeit nicht von der Insolvenzabsicherungspflicht gedeckt. Im Zusammenhang mit einer Insolvenzsicherungspflicht für Fluggesellschaften ist daher auch wichtig zu überlegen, welche Haftungssumme die Insolvenzversicherer diesbezüglich ähnlich wie in § 651 k Abs. 2 BGB vorsehen müssen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.